

Kriterien für die Angemessenheit der Altersversorgung für Abgeordnete in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts; Anforderungen an das Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung aufgrund des Demokratieprinzips

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2009). *Kriterien für die Angemessenheit der Altersversorgung für Abgeordnete in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts; Anforderungen an das Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung aufgrund des Demokratieprinzips*. (Wahlperiode Brandenburg, 4/49). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52530-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

- **Kriterien für die Angemessenheit der Altersversorgung für Abgeordnete in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts**
- **Anforderungen an das Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung aufgrund des Demokratieprinzips**

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 7. August 2009

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	2
II.	Stellungnahme.....	2
1.	Kriterien für die Angemessenheit der Altersversorgung der Abgeordneten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	2
2.	Anforderungen aus dem Demokratieprinzip an das Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung.....	5
a)	Das Diätenurteil des BVerfG.....	5
b)	Entscheidung des ThVerfGH von 1998.....	7
c)	Verfassungslage in Brandenburg.....	8
d)	Diskussions- und Sachstand.....	9
e)	Eigene Stellungnahme.....	10

I. Auftrag

Dem Parlamentarischen Beratungsdienst wurden folgende Fragen mit der Bitte um Stellungnahme vorgelegt:

1. Welche Kriterien für die Angemessenheit der Altersversorgung der Abgeordneten lassen sich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entnehmen?
2. Erfordert das Demokratieprinzip, dass jede Änderung der Höhe der Entschädigung der parlamentarischen Willensbildung unterliegt, oder wäre auch für jede Wahlperiode eine Entscheidung des Parlaments über die Höhe der Entschädigung und über die jährlichen Anpassungsmechanismen denkbar?

II. Stellungnahme

1. Kriterien für die Angemessenheit der Altersversorgung der Abgeordneten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Mit der Angemessenheit der Altersversorgung von Abgeordneten hat sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), soweit ersichtlich, nur in einer Entscheidung aus dem Jahr 1971 ausdrücklich befasst.¹ Darin ging es um die Klage eines ehemaligen hessischen Landtagsabgeordneten, dem keine Altersversorgung zugestanden worden war, obwohl das hessische Abgeordnetenentschädigungsgesetz eine Altersversorgung vorsah. Der Kläger war aller-

¹ BVerfGE 32, 157 ff.

dings bereits vor Einführung dieser Altersversorgung aus dem Landtag ausgeschieden. Übergangsregelungen für ehemalige Abgeordnete, die diesen ebenfalls eine Altersentschädigung hätten gewähren können, sah das damalige Änderungsgesetz nicht vor.

Die Angemessenheit der Altersversorgung behandelte das BVerfG in diesem Zusammenhang nur am Rande. Zunächst stellte es klar, dass gegen eine Altersversorgung für Abgeordnete keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen; bei der Altersversorgung für Abgeordnete handele es sich um einen Annex zur – damals vom BVerfG noch so bezeichneten – „Besoldung“ der Abgeordneten.² Sodann führt das BVerfG aus:

... denn Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG ist – wie auch die entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen, z. B. Art. 98 Abs. 1 Satz 1 Hess. Verf. – heute zugleich im Lichte des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zu lesen, der sich auf die Auslegung des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und damit ebenfalls auf die des Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG auswirken muss. Aus diesem Bezug ergibt sich verfassungsrechtlich die Möglichkeit einer begrenzten Altersversorgung. Hinzu kommt, dass mit deren Einführung zugleich dem Sozialstaatsprinzip Rechnung getragen wird, dessen Konkretisierung für immer weitere Personkreise zu einer finanziellen Absicherung des Alters geführt hat und führt.³

Das BVerfG spricht hier zum einen von einer „begrenzten Altersversorgung“, so dass davon auszugehen ist, dass eine Vollversorgung – von extrem langen Mandatszeiten einmal abgesehen – nicht angemessen sein dürfte. Zum anderen weist das BVerfG auf das Sozialstaatsprinzip hin und lässt erkennen, dass es eine finanzielle Absicherung des Alters – in welcher Form auch immer – jedenfalls für zulässig, wenn nicht sogar für angemessen hält. Weitergehende Maßstäbe hat das Gericht in dieser Entscheidung nicht gesetzt.

Auch in späteren Entscheidungen musste sich das BVerfG mit der Altersversorgung von Abgeordneten befassen, in diesen Fällen ging es aber entweder um Fragen der Anrechnung von Einkommen bzw. Versorgung aus öffentlichen Kassen auf die Abgeordnetenversorgung⁴ oder – nach einer Reform der Altersversorgung – um Fragen der Gleichbehandlung ehemaliger Abgeordneter untereinander bzw. mit den aktuell amtierenden Abgeord-

2 BVerfGE 32, 157, Leitsatz 2 und <163, 165>, juris, Rn. 29, 32.

3 BVerfGE 32, 157 <165>, juris, Rn. 32.

4 BVerfGE 76, 256 ff.

neten.⁵ Auf die Frage der Angemessenheit der Altersversorgung ging das BVerfG in diesen Fällen nicht wieder ein.

In einem Urteil aus dem Jahr 1998⁶ nahm der Thüringer Verfassungsgerichtshof (ThVerfGH) auf die oben zitierte Entscheidung des BVerfG von 1971 Bezug. Nach seiner Auffassung sei eine Altersversorgung als „begrenzt“ im Sinne des BVerfG anzusehen, wenn sie grundsätzlich keine Vollversorgung darstelle, sondern einen bestimmten Teil des Alterseinkommens abdecke. Damit sei diejenige Lücke in der Altersversorgung angesprochen, die für Abgeordnete dadurch entstehe, dass sie im Parlament tätig seien und für diese Zeit überwiegend ihren Beruf aufgeben müssten. Da die Mitgliedschaft im Parlament grundsätzlich nur einen Teil des Berufslebens ausmache, dürften sich Ansprüche auf Altersversorgung auch nur auf einen entsprechenden Teil der Gesamtversorgung erstrecken. Zwar mag – so der ThVerfGH – eine punktgenaue Abgrenzung verfassungsrechtlich nicht geboten sein, eine umfassende und selbständige Altersversorgung sei aber unzulässig.⁷

Die Anwendung dieser Maßstäbe hatte die Verfassungswidrigkeit der damals angefochtenen Thüringer Regelungen über die Altersversorgung der Abgeordneten zur Folge:

Diese sahen vor, dass Abgeordnete, die dem Landtag mindestens sechs Jahre angehört hatten, mit Vollendung des 55. Lebensjahres eine Altersentschädigung erhielten. Bei sechs Jahren Zugehörigkeit belief sich die Altersentschädigung auf 29 % der Grundentschädigung; sie erhöhte sich für jedes weitere Jahr der Parlamentszugehörigkeit um jeweils 3 % bis zur Höchstgrenze von 75 % der Grundentschädigung. Die Höchstgrenze wurde somit bereits nach 22 Jahren der Parlamentszugehörigkeit erreicht. Obwohl der ThVerfGH dem Gesetzgeber bei der Regelung der Altersversorgung der Abgeordneten einen weiten Gestaltungsspielraum zubilligte, sah er in der Kumulation der vergleichsweise hohen Mindestversorgung, der großen Steigerungsquoten und des frühen Zeitpunkts des Versorgungsbeginns die Grenzen des verfassungsrechtlich noch Zulässigen überschritten.⁸ Auch unter Berücksichtigung des besonderen Status der Abgeordneten ergaben sich nach Ansicht des ThVerfGH keine Gesichtspunkte, die die Altersentschädigungsregelungen in ihrer Gesamtheit hätten rechtfertigen können.⁹

5 BVerfGE 32, 157 ff.; BVerfG, DVBl 2008, 106 <108>; vgl. ferner VG SH, Urteil vom 11. Juni 2008 – 11 A 79/07 – (nicht veröffentlicht).

6 ThVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 1998 – 20/95 –, LVerfGE 9, 413 ff.

7 ThVerfGH, LVerfGE 9, 413 <449>, juris, Rn. 165.

8 ThVerfGH, LVerfGE 9, 413 <450 f.>, juris, Rn. 171 ff, 175.

9 ThVerfGH, LVerfGE 9, 413 <451 f.>, juris, Rn. 176 ff.

Demgegenüber hatte der Bayerische Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH) in einer Entscheidung aus dem Jahr 1982¹⁰ eine Altersversorgung für verfassungsgemäß gehalten, die – trotz einiger Abweichungen im Detail – mit derjenigen in Thüringen in etwa vergleichbar war.¹¹ Das Gericht sah die Versorgung dadurch als gerechtfertigt an, dass die Tätigkeit eines Abgeordneten wegen der Abhängigkeit von der jeweiligen Wahlentscheidung des Bürgers weit weniger auf Kontinuität angelegt sei als dies bei den meisten anderen Berufstätigkeiten der Fall sei.

Schließlich kann noch auf eine weitere Entscheidung des BayVerfGH von 2005¹² hingewiesen werden, in der er neben dem bestehenden Entschädigungssystem auch andere Systeme für zulässig erachtete, etwa solche, die die Vorsorge für Alter, Hinterbliebene, Krankheit usw. ausschließlich dem Abgeordneten überlassen. Voraussetzung sei allerdings, dass sichergestellt sei, dass die Grundentschädigung so hoch bemessen ist, dass der Abgeordnete neben den Kosten für die allgemeine Lebensführung eine entsprechende Vorsorge treffen könne.¹³

2. Anforderungen aus dem Demokratieprinzip an das Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung

a) Das Diätenurteil des BVerfG

In seinem sog. (ersten) Diätenurteil¹⁴ hat sich das BVerfG neben den materiellen Anforderungen an die finanzielle Ausstattung der Abgeordneten auch mit den aus dem Demokratieprinzip folgenden formalen Anforderungen an das Verfahren der Festsetzung befasst. Gegenstand der Entscheidung waren saarländische Bestimmungen, wonach den Abgeordneten grundsätzlich Verdienstausfall in Anlehnung an ihr bisheriges Einkommen zustand und im Übrigen das Präsidium des Landtags über Einzelheiten zu entscheiden hatte. In Letzterem sah das Bundesverfassungsgericht eine erhebliche Missbrauchsgefahr, da

10 BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Dezember 1982 – Vf. 22-XII-80 – DVBl 1983, S. 706 ff.

11 Mindestversorgung von 35 % nach acht Jahren Zugehörigkeit zum Parlament, die mit dem 60. Lebensjahr, nach zwölf Jahren Zugehörigkeit mit dem 55. Lebensjahr gezahlt wurde; der jährliche Steigerungssatz betrug 5 %; der Höchstbetrag von 75 % war nach 16 Jahren Parlamentszugehörigkeit erreicht.

12 BayVerfGH, Entscheidung vom 6. Mai 2005 – Vf. 21-IX-05 –, zitiert nach juris.

13 BayVerfGH (Fn. 12), juris, Rn. 165; das Gericht hatte sich mit der Zulässigkeit einer Volksinitiative zu befassen, die u. a. die Streichung der Altersversorgung der Abgeordneten anstrebte, ohne einen Ausgleich bei der Grundentschädigung vorzusehen.

14 BVerfG, Urteil vom 5. November 1975 – 2 BvR 193/74 –, BVerfGE 40, 296 ff.

die Festsetzung der Entschädigung unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgte und damit jeglicher Kontrolle durch diese entzogen war. Eine solche Kontrolle sei aber umso wichtiger, wenn der Landtag in eigener Sache entscheide. Im Weiteren führte das BVerfG aus:

Gerade in einem solchen Fall¹⁵ verlangt aber das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG), dass der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzige wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.¹⁶

Wegen des besonderen Charakters der Entschädigung, die gerade kein Berufseinkommen und vor allem kein Gehalt im beamtenrechtlichen Sinne ist, hält das BVerfG zudem eine Koppelung an die Entwicklung der Beamtenbesoldung für verfassungswidrig. Dies widerspreche ebenfalls der verfassungsrechtlich gebotenen selbständigen Entscheidung des Parlaments darüber, was es als eine angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung ansehe.¹⁷ Denn eine solche Entscheidung sei faktisch in der Entscheidung über die angemessene Beamtenbesoldung mitenthalten und so das Parlament der Notwendigkeit enthoben, Veränderungen in der Höhe der Abgeordnetenentschädigung im Plenum zu diskutieren und vor der Öffentlichkeit zu entscheiden.

Charakteristisch für Entscheidungen über die Höhe der Abgeordnetenentschädigung ist, dass bei ihnen in der Regel das korrigierende Element gegenläufiger Interessen fehlt.¹⁸ Um dennoch die erforderliche demokratische und rechtsstaatliche Kontrolle so weit wie möglich zu gewährleisten, verlangt das BVerfG als Konsequenz wirksame Verfahrensvorkehrungen in dem Sinne, dass das Parlament selbst, öffentlich und begründet, d. h. im Plenum und für die Allgemeinheit transparent und nachvollziehbar beschließt. Das Parlamentsgesetz ist insoweit das am ehesten geeignete Instrument, da sich das Gesetzgebungsverfahren mit seinen hohen formalen Anforderungen und den verschiedenen in Betracht kommenden Verfahrensschritten (z. B. Gesetzesbegründung, Anhörung, Ausschuss-

15 Gemeint ist der Fall, dass das Parlament in eigener Sache entscheidet.

16 BVerfGE 40, 296, <327>, juris, Rn. 61, vgl. auch den 6. Leitsatz.

17 BVerfGE 40, 296, <316 f.>, juris, Rn. 42.

18 S. a. im Zusammenhang mit der Parteienfinanzierung BVerfGE 85, 264 <292>, juris, Rn. 102.

beratung, Erörterung im Plenum) durch besondere Transparenz ausgezeichnet.¹⁹ Zudem verlangt Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG ohnehin eine gesetzliche Regelung der Abgeordnetenentschädigung.

Obwohl das BVerfG die dargestellten Grundsätze der Abgeordnetenentschädigung anhand des Art. 48 Abs. 3 GG entwickelt hat, erklärte es diese Grundsätze auch bezogen auf das der Entscheidung zugrundeliegende saarländische Recht für anwendbar, da die Verfassung des Saarlands keine eigenen Regelungen über die Entschädigung enthielt. Denn Art. 48 Abs. 3 gehöre – so das BVerfG – zu den Essentialen des demokratischen Prinzips, das gemäß Art. 28 Abs. 1 GG ein für die verfassungsmäßige Ordnung der Länder wesentlicher Bestandteil sei. Die Frage, in welcher Weise sich die Grundsätze auswirken würden, wenn Landesverfassungsbestimmungen zur Abgeordnetenentschädigung bestünden, ließ das BVerfG allerdings ausdrücklich unbeantwortet.²⁰

b) Entscheidung des ThVerfGH von 1998

In seinem bereits oben im Zusammenhang mit der Altersversorgung erwähnten Urteil²¹ hat der ThVerfGH eine Indexierung der Abgeordnetenentschädigung mit der Thüringer Verfassung und dem Grundgesetz für vereinbar erklärt. Sowohl die Koppelung der Abgeordnetenentschädigung an die allgemeine Einkommensentwicklung als auch eine Anpassung ohne Beschlussfassung des Landtags seien verfassungskonform. Zugleich stellte der ThVerfGH aber besonders hohe Anforderungen an die Auswahl der in die Berechnung der Einkommensentwicklung eingehenden Vergleichsgruppen und an die Transparenz des Verfahrens. Begründet hat der ThVerfGH seine – von der Entscheidung des BVerfG abweichende – Auffassung mit der besonderen Verfassungslage in Thüringen. Die Verfassung des Freistaates Thüringen enthält in ihrem Art. 54 Abs. 2 eine eigene Regelung über die Anpassung der Abgeordnetenentschädigung und sieht darin die Koppelung der Abgeordnetenentschädigung an die allgemeine Einkommensentwicklung ausdrücklich vor.

Der ThVerfGH ging bei seiner Entscheidung davon aus, dass die Verfassungsräume des Bundes und der Länder grundsätzlich selbständig nebeneinander stehen. Zwar könne es geboten sein, dass bei Anwendung des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch andere Verfas-

19 Trute, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 4./5. Aufl. 2001, Art. 48 Rn. 28; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, (Loseblatt-)Kommentar, Bd. IV, Art. 48 (Stand 2007) Rn. 148; v. Waldthausen, Gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit und öffentliche Kontrolle im Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung, 2000, S. 104 ff.

20 BVerfGE 40, 296 <319>, juris, Rn. 47.

21 ThVerfGH, LVerfGE 9, 413 ff.

sungsprinzipien zu berücksichtigen seien, wenn durch sie die „Essentialia des Homogenitätsprinzips“ konkretisiert würden. Dies könne aber nur gelten, solange die Landesverfassung insoweit eine Lücke aufweise. Im Falle der thüringischen Verfassung bestehe eine solche Lücke jedoch nicht.²² Auch im Übrigen stehe das in der Verfassung vorgesehene Festsetzungsverfahren durch Indexierung nicht im Widerspruch zum Demokratieprinzip.²³

Diese Entscheidung stieß in der Literatur vielfach auf Zustimmung.²⁴

c) Verfassungslage in Brandenburg

Die Bestimmung über die Entschädigung der Abgeordneten in Art. 60 Satz 1 LV entspricht im Wesentlichen der bundesrechtlichen Vorschrift in Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG. Beide Regelungen gewährleisten eine die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichernde Entschädigung. Während das GG jedoch zusätzlich die Angemessenheit der Entschädigung verlangt, spricht Art. 60 LV von einer der Verantwortung der Abgeordneten entsprechenden Entschädigung. Hierin liegt aber letztlich kein Bedeutungsunterschied,²⁵ denn das BVerfG hat auch die grundgesetzliche Regelung in der Weise verstanden, dass die Abgeordnetenentschädigung, neben der Gewährung einer ausreichenden Existenzgrundlage, „der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden“ müsse.²⁶

Da die brandenburgische Verfassung mithin keine vom Grundgesetz inhaltlich abweichende Regelung zur Abgeordnetenentschädigung enthält, ist davon auszugehen, dass die im Diätenurteil getroffenen Aussagen auch auf das Festsetzungsverfahren in Brandenburg anzuwenden sind. Insoweit kann nichts anderes gelten, als wenn die Verfassung – wie damals im Saarland – keinerlei Bestimmung zur Abgeordnetenentschädigung enthielte.

22 ThVerfGH, LVerfGE 9, 413, Leitsatz 1, Rn. 82 ff.

23 ThVerfGH, LVerfGE 9, 413, Leitsatz 2, Rn. 89 ff.

24 *Edinger*, Indexierung der Abgeordnetenentschädigung verfassungsgemäß – Altersversorgung unangemessen hoch: Die Diäten-Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 16.12.1998, ZParl 1999, 296 <300>; *Trute* (Fn. 19), Art. 48 Rn. 28; *M. Schmidt*, Aufgespießt: Die Diäten-Indexierung der Thüringer Verfassung auf dem Prüfstand, MIP 9. Jg. (1999), S. 76 <78>; *Hoven*, Entschädigungsleistungen an Abgeordnete des Deutschen Bundestages. Bewertung und Fortentwicklung der Reform vom 1. Januar 2008, ZParl 2008, 233 <246>; ausdrücklich ablehnend z. B. *Lediger*, Die Entschädigung der Bundestagsabgeordneten, 2001, S. 138 ff., 141.

25 So auch *Lieber*, in *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, 2. Erg.Lfg. 2008, Art. 60 Anm. 1.

26 BVerfGE 40, 296, <315>, juris, Rn. 41.

d) Diskussions- und Sachstand

In der Literatur ist viel darüber diskutiert worden, wie das Diätenurteil des BVerfG im Detail zu bewerten ist. Während die einen²⁷ der Auffassung zuneigen, dass nach der Entscheidung – vorbehaltlich anderer landesverfassungsrechtlicher Sonderregelungen – die Parlamente verpflichtet sind, über jede einzelne Änderung der Abgeordnetenentschädigung der Höhe nach durch Gesetz zu beschließen, wird von einer anderen Gruppe²⁸ vertreten, dass den vom BVerfG aufgestellten Anforderungen an die gesetzliche Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung auch dann genügt ist, wenn der Gesetzgeber nicht den Betrag in Euro und Cent, sondern stattdessen verbindliche Faktoren festlegt, aus denen sich die Entschädigung mittelbar ergibt, aus denen sich also die genaue Höhe der Diät unschwer errechnen lässt. Dem Gesetzesvorbehalt sei damit ebenso genügt, wie den Anforderungen an die Transparenz der parlamentarischen Willensbildung. Die Nachvollziehbarkeit sei bei der Festlegung der maßgeblichen Faktoren durch das Gesetzgebungsverfahren gegeben und im Übrigen die Transparenz durch die jährliche Bekanntmachung der aus der Entwicklung der Faktoren resultierenden neuen Höhe der Entschädigung gewährleistet. Bezüglich der jährlichen Veränderungen seien die Anforderungen an die Transparenz des Verfahrens im Übrigen geringer einzustufen, da es sich hierbei eben nicht mehr um Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache handle; nur bei diesen sei aber die besondere Kontrolle durch die Öffentlichkeit aufgrund des Demokratieprinzips zwingend.²⁹

In den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein ist man inzwischen dazu übergegangen, die Diäten für die Dauer der laufenden Wahlperiode an die Entwicklung bestimmter Indizes zu koppeln. Die anhand dieser Indizes ermittelte Höhe der Entschädigung wird jährlich vom Landtagspräsidenten mit konstitutiver Wirkung bekannt gemacht. Zu Beginn der neuen Wahlperiode haben die Landtage jeweils einen neuen Gesetzesbeschluss über die Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung und über mögliche Anpassungsfaktoren zu fassen.³⁰ Mecklenburg-Vorpommern hat als Anknüpfungsmaßstab für eine automatische Anpassung die Besoldung der Richter der Besol-

27 *Magiera*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 48 Rn. 27; *Brenner*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 44 Rn. 29; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 48 Rn. 35 m. zahlr. Nachw. in Fn. 142; *Lediger* (Fn. 24), S. 138 ff. m. w. Nachw. zum Meinungsstand.

28 *Trute* (Fn. 19), Art. 48 Rn. 28; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, (Loseblatt-)Kommentar, Bd. IV, Art. 48 (Stand 2007) Rn. 147 f., 167; *Hoven* (Fn. 24), ZParl 2008, 233 <246>; v. *Waldthausen* (Fn. 19), S. 218 f.; 300 ff. m. w. Nachw. zum Meinungsstand; *Wiefelspütz*, Diäten für Abgeordnete – eine unendliche Geschichte? Plädoyer für eine Indexierung, ZParl 2001, 765 <782>.

29 Vgl. speziell zu dieser Argumentation v. *Waldthausen* (Fn. 19), S. 211 ff. und 303.

30 § 5 BWAbgG, § 5 BayAbgG, § 5 HessAbgG und § 28 SHAbgG.

ungsgruppe R 2 gewählt.³¹ Dies erscheint allerdings angesichts des im Diätenurteil ausgesprochenen klaren Verbots einer Koppelung an die Bezüge der Beamten verfassungsrechtlich ausgesprochen bedenklich.

Sämtliche Regelungen waren – soweit ersichtlich – bislang nicht Gegenstand verfassungsgerichtlicher Entscheidungen.

e) Eigene Stellungnahme

Die bisherige Darstellung hat gezeigt, dass das Diätenurteil des BVerfG in seinen Aussagen zur Anpassung der Abgeordnetenentschädigung keineswegs eindeutig ist. Gerade die Frage, ob jede einzelne Änderung der Abgeordnetenentschädigung in einem separaten Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden muss oder ob unter bestimmten Umständen eine Dynamisierung oder Automatisierung mit dem Demokratieprinzip im Einklang stünde, ist ausgesprochen umstritten. Eine Antwort auf diese Frage kann auch hier nur eine weitere Meinung beisteuern, ohne abschließende Rechtssicherheit zu garantieren. Gleichwohl wird im Folgenden versucht, dem Diätenurteil und den darin aufgestellten, auf dem Demokratieprinzip beruhenden Anforderungen an das Festsetzungsverfahren möglichst weitgehend gerecht zu werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Bestimmung zur Abgeordnetenentschädigung in der brandenburgischen Verfassung unverändert bleibt und hier nur die Verfassungsmäßigkeit einer einfachgesetzlichen Regelung geprüft werden soll.

Was in der Entscheidung in aller Deutlichkeit zum Ausdruck kommt, ist die große Bedeutung, die das BVerfG der Kontrolle des Parlaments durch die Öffentlichkeit beimisst. Bei der Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung handelt es sich um eine Entscheidung in eigener Sache, die direkt und vorrangig die am Entscheidungsprozess Beteiligten betrifft. Wegen der finanziellen Auswirkungen für die Abgeordneten und ihrer daraus folgenden „Befangenheit“ wird den Abgeordneten üblicherweise unterstellt, dass sie gleichlaufende Interessen zu ihrem eigenen Vorteil vertreten und daher nicht gewillt sind, eine objektive, alle Aspekte berücksichtigende und kontroverse Debatte zu führen. Die sonst das Verhältnis von Koalition und Opposition bestimmenden gegensätzlichen Positionen bestehen hier – wenn überhaupt – nur eingeschränkt.³² Eine gerichtliche Kontrolle entfällt üblicherweise

31 § 6 i.V.m. § 28 MVerfG.

32 Die Praxis hat allerdings gezeigt, dass gerade in der jüngeren Vergangenheit die Interessen der Abgeordneten keineswegs so eindeutig auf ihren finanziellen Vorteil ausgerichtet sind, sondern dass im Gegenteil im Vorgriff auf eine befürchtete öffentliche Debatte und angesichts der wirtschaftlichen Gesamtlage vielfach von vornherein auf jegliche Erhöhung verzichtet wird oder dies zumindest von einzelnen

auch, da diese wiederum in erster Linie nur von den Abgeordneten selbst eingeleitet werden könnte. Die vom BVerfG aufgestellten Anforderungen, dass die Höhe der Abgeordnetenentschädigung zu begründen und die parlamentarische Entscheidungsfindung für alle transparent durchzuführen ist, sollen daher die Öffentlichkeit in die Lage versetzen, die parlamentarische Entscheidungsfindung nachzuvollziehen, die Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung zu beurteilen und sich ggf. sogar mittelbar am Willensbildungsprozess zu beteiligen.

Trifft das Parlament – wie in der Fragestellung vorgeschlagen – einmal zu Beginn jeder Wahlperiode eine Entscheidung über die Höhe der Abgeordnetenentschädigung durch Gesetz und verbindet dies mit der gesetzlichen Festlegung bestimmter Maßstäbe, nach denen sich die weitere Entwicklung der Entschädigung während der Dauer der Wahlperiode richtet, so handelt es sich um zwei separate Entscheidungen. Zum einen wird die aktuelle Höhe der Abgeordnetenentschädigung festgelegt, die den üblichen Anforderungen an die Angemessenheit genügen muss³³ ebenso wie den formalen Anforderungen an das Festsetzungsverfahren. Zum anderen wird über die Anpassungsmechanismen entschieden. Die Anforderungen an Transparenz und Nachvollziehbarkeit dieser zweiten Entscheidung dürften unter folgenden Voraussetzungen eingehalten sein:

1. Die Auswahl der Anpassungsmechanismen muss denselben Anforderungen genügen, wie sie das BVerfG für das eigentliche Festsetzungsverfahren definiert hat, d. h. sie sind im Gesetzgebungsverfahren, also in einem begründeten und nachvollziehbaren Willensbildungsprozess zu entwickeln und vor der Öffentlichkeit im Plenum zu diskutieren.
2. Die Mechanismen müssen leicht nachvollziehbar sein, so dass sie auch ohne Spezialkenntnisse angewendet werden können und die jeweilige Höhe der Abgeordnetenentschädigung leicht zu ermitteln ist. Anderenfalls wäre das Gebot der Transparenz nicht erfüllt.
3. Es sollte sich bei den Anpassungsmechanismen um objektive, d. h. nicht vom Parlament beeinflussbare Kriterien handeln.³⁴ Eine Koppelung an Kriterien und Maßstäbe, über deren Entwicklung das Parlament selbst bestimmt (z. B. die Beamtenbesol-

Fraktionen gefordert wird. Insoweit sind quasi gegenläufige Tendenzen zu beobachten.

33 Sollte beispielsweise die Altersversorgung abgeschafft werden, wäre an dieser Stelle auch zu prüfen und zu erörtern, ob und ggf. in welchem Umfang die Grundentschädigung zu erhöhen wäre, um die Abgeordneten in die Lage zu versetzen, neben den Kosten für die allgemeine Lebensführung angemessen selbst für ihr Alter vorzusorgen.

34 Das BVerfG spricht insoweit von „formal-technischen Mitteln“ zur Bemessung der Höhe der Entschädigung, BVerfGE 40, 296 <316>, juris, Rn. 42.

dung), wäre mit der Forderung nach Klarheit und Nachvollziehbarkeit der Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung nicht vereinbar.

4. Wird im Gesetz geregelt, dass sich das Parlaments erst wieder zu Beginn der jeweils nächsten Wahlperiode mit den Anpassungsmechanismen befassen soll und somit auch eine Revision der Mechanismen erst zu diesem Zeitpunkt beabsichtigt ist, ist bei der Definition und Auswahl der Anpassungsmechanismen darauf zu achten, dass sie möglichst stabil, langfristig gültig und keinen zu großen Schwankungen unterworfen sind.

Sind diese Anforderungen erfüllt, so stellt sich die Frage, welchem Zweck dann noch die jährliche Sanktion des Anpassungsautomatismus durch das Parlament in Form eines Gesetzes dienen soll. Die Öffentlichkeit würde zwar erneut auf den bereits beschlossenen Anpassungsmechanismus hingewiesen und über die neue Höhe der Abgeordnetenentschädigung informiert. Dies lässt sich aber genauso gut durch eine einfache Veröffentlichung erreichen. Eine kontroverse Auseinandersetzung im Parlament ist nicht zu erwarten, da über die Zweckmäßigkeit und Sinnhaftigkeit der gesetzlichen Anpassungsmechanismen bereits zu Beginn der Wahlperiode diskutiert worden ist. Ein ständiges Hinterfragen des einmal gefassten Beschlusses erscheint insoweit unwahrscheinlich. Ein Nutzen für die Öffentlichkeit aus derartigen rein „formalen“ Gesetzesbeschlüssen ist daher nicht ersichtlich.

Allenfalls können sich bei den festgelegten Anpassungsmechanismen, etwa im Einkommensgefüge im allgemeinen, aber auch beim Verantwortungsumfang der Abgeordneten oder bei der Bedeutung ihres Amtes, Verschiebungen ergeben, die eine Neujustierung der Anpassungsmechanismen erforderlich machen. Der durch die Dauer der Wahlperiode vorgegebene Revisionszeitrahmen von fünf Jahren dürfte aber in der Regel ausreichen, solche eher langfristigen Entwicklungen zu berücksichtigen. Einer kurzfristigen Verschiebung innerhalb der Anpassungsmechanismen, die zugleich so wesentlich ist, dass sie zur Unangemessenheit der Abgeordnetenentschädigung führt, ist – wie schon oben erwähnt – durch die Auswahl geeigneter Faktoren vorzubeugen. Im Übrigen sind die Abgeordneten und das Parlament keineswegs gehindert, bei Bedarf kurzfristig zu reagieren und das Abgeordnetengesetz auch während der laufenden Wahlperiode zu ändern, wenn anderenfalls die Gewährleistung einer ausreichenden Existenzgrundlage gefährdet wäre.

Die verbreitete Meinung, aus dem Diätenurteil ergebe sich direkt, dass für jede Änderung der Höhe der Entschädigung ein Gesetzesbeschluss erforderlich ist, dürfte in erster Linie auf der folgenden Passage beruhen:

Denn dies letztere³⁵ ist kein bloß „formal-technisches Mittel“ zur Bemessung der Höhe der Entschädigung, sondern der Intention nach dazu bestimmt, das Parlament der Notwendigkeit zu entheben, jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Plenum zu diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit darüber als einer selbständigen politischen Frage zu entscheiden.³⁶

Ehrlicherweise muss man einräumen, dass es sich auch bei den nunmehr diskutierten Anpassungsautomatismen letztlich um eine Vermeidungsstrategie handelt, um der öffentlichen Auseinandersetzung über die Höhe der Entschädigung der Abgeordneten zu entgehen. Dennoch lässt sich argumentieren, dass zwar einerseits eine Entscheidung über „jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung“ verlangt wird, dass das BVerfG andererseits aber davon ausgeht, dass es sich insoweit um „selbständige politische Entscheidungen“ handelt. Bei einem reinen Anpassungsgesetz entsprechend den vorgegebenen Kriterien muss jedoch bezweifelt werden, dass hier noch im eigentlichen Sinne politisch entschieden wird.

Zudem relativiert sich die Formulierung des BVerfG auch dadurch, dass das BVerfG an dieser Stelle vorrangig die Unterschiede zwischen der Alimentation von Beamten auf der einen Seite und der Entschädigung der Abgeordneten auf der anderen Seite verdeutlichen wollte ebenso wie die Unzulässigkeit einer Koppelung der Diäten an die Beamtenbesoldung. Im Weiteren heißt es dann: *„Genau dies aber widerstreitet der verfassungsrechtlich gebotenen selbständigen (und nicht in die ganz andere Entscheidung über die angemessene Besoldung der Beamten eingeschlossene) Entscheidung des Parlaments über die Bestimmung dessen, was nach seiner Überzeugung ‚eine angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung‘ ist.“³⁷* Die nunmehr in Rede stehende Rechtskonstruktion ist aber gerade die (abstrakte) Bestimmung dessen, was nach Überzeugung des Parlaments eine angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung ist; sie steht also im Einklang mit dem zuletzt angeführten Zitat.

35 Gemeint ist die unmittelbare oder mittelbare Abhängigkeit der Höhe der Abgeordnetenentschädigung von einem Beamtengehalt, etwa in Form eines bestimmten Vom-Hundert-Satzes.

36 BVerfGE 40, 296 <316>, juris, Rn. 42.

37 BVerfGE 40, 296 <317>, juris, Rn. 42.

Zusammenfassend kann festgestellt werden:

Es sprechen überzeugende Gründe dafür, dass das der Fragestellung zugrundeliegende Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung und ihre automatische Anpassung unter den hier angeführten Voraussetzungen mit dem Demokratieprinzip vereinbar ist. Das Verfahren dürfte auch nicht im Widerspruch zum Diätenurteil des BVerfG aus dem Jahr 1975 stehen, da dieser Entscheidung eine vollkommen andere Konstellation zugrundelag und das BVerfG zum damaligen Zeitpunkt das hier diskutierte und in anderen Bundesländern inzwischen praktizierte Festsetzungsverfahren noch nicht – nicht einmal als Idee – in Erwägung ziehen konnte.

gez. Ulrike Schmidt